

Nederlands kansspelbeleid is ongeloofwaardig

NELE HOEKX ALAIN-LAURENT VERBEKE 27 MEI 2011



Staatssecretaris Fred Teeven wil een liberalisering van het kansspelbeleid. Volgende week vindt hierover een debat plaats in de Tweede Kamer. Teeven beoogt een verbetering voor de consument, maar voor consumentbescherming of de aanpak van het illegale aanbod heeft hij weinig oog.

In een brief aan de Tweede Kamer maakte staatssecretaris Fred Teeven van Veiligheid en Justitie zijn **visie** op een nieuw **kansspelbeleid** kenbaar. De staatssecretaris is duidelijk voorstander van (meer) marktwerking, wat volgens hem de consument ten goede komt. De houdbaarheid van de monopolies voor instantloterijen, sportprijsvragen, totalisator en casino's zal onder de loep worden genomen, evenals het pseudostaatsaandeelhouderschap bij Holland Casino en de Staatsloterij. Kansspelen op het **internet** zullen worden toegelaten binnen een systeem met meerdere vergunninghouders. Alle vergunningen moeten op een consistente, transparante en non-

discriminatoire wijze worden verleend. Een nieuw op te richten Kansspelautoriteit zal daarbij als centrale regulator een belangrijke rol spelen. Tot slot besteedt de brief enige aandacht aan het toelaten van Poker op andere fysieke locaties dan in casino's, de hervorming van het vergunningstelsel voor speelautomaten en de communicatiekosten van promotionele kansspelen.

Er is een grote noodzaak tot hervorming Dit nieuwe beleid geeft invulling aan afspraken over kansspelen in het regeerakkoord. Die afspraken waren: ten eerste, dat meer geld vanuit de loterijen ten goede moet komen aan de sport, en ten tweede, dat door de overheid verstrekte vergunningen op het gebied van internetkansspelen en loterijen vanaf 2012 ten minste 10 miljoen per jaar moeten opbrengen. Deze louter financiële invalshoek in het regeerakkoord zet de coherentie en geloofwaardigheid van een nieuw beleid op de helling, als dit meer moet voorstellen dan een wijze om de staatskas te spekken.

Nederland loopt intussen achterop bij het aanpassen van de Wet op Kansspelen. Het al lang niet meer zo nieuwe fenomeen van de kansspelen op het internet vraagt om een duidelijke, werkbare aanpak. Groot-Brittannië, Denemarken, Frankrijk, België hebben intussen een beleid voor online kansspelen uitgetekend en vorm gegeven. Vasthouden aan een algemeen verbod op online spelen dat in de praktijk nauwelijks door de overheid wordt afgedwongen, zoals Teeven lijkt voor te staan, is geen optie. Een veilig, legaal aanbod waar de Nederlandse speler terecht kan, biedt een interessant alternatief. Dat wil niet zeggen dat men zomaar de markt kan opengooien. Zowel consumentbescherming als een krachtdadige aanpak van het illegale aanbod blijft noodzakelijk.

Positief: de centrale regulator die Teeven wil Het voorstel van Teeven voor oprichting van een centrale regulator, de Kansspelautoriteit, is positief. Een onafhankelijke instantie die vergunningen toekent, vergunninghouders controleert en beleidsmakers adviseert, vormt de noodzakelijke spil voor een dynamisch en neutraal beleid. De onafhankelijke regulatoren in

Groot-Brittannië en België hebben ondertussen hun aanzienlijke meerwaarde al bewezen. **Recent** tikte de Raad van State de Nederlandse overheid nog op de vingers omdat ze de vergunning van de Lotto zonder transparante vergunningsprocedure had toegekend. Onderzoek toont bovendien aan dat een te nauwe verwevenheid tussen de toezichthouder (overheid) en de operator (meestal een monopolist) op zijn minst een verkeerde schijn wekt en in het slechtste geval tot dubieuze praktijken leidt. Onafhankelijkheid en transparantie zijn onontbeerlijk, ook wanneer er slechts één vergunninghouder voor een bepaalde spelsoort is.

Maar het Nederlandse beleid is inconsequent Maar daarmee zijn we er nog niet. Het is belangrijk dat er een duidelijke regeling komt voor internetspelen, al moet de wetgever wel de tijd nemen om het hele beleid te herdenken en de coherentie ervan te verzekeren. Dat is niet alleen een kwestie van deugdelijke wetgeving, maar ook een eis van Europa. Het Hof van Justitie aanvaardt dat een lidstaat over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt om zijn kansspelbeleid vorm te geven en dat verschillende systemen kunnen worden gekozen (bijvoorbeeld: een monopolie of een stelsel met meerdere vergunninghouders) voor verschillende soorten spelen.

De keuzes en doelstellingen mogen elkaar echter niet ondergraven, zoals in Nederland het geval is, en waar vooralsnog weinig aan verandert. Een monopolie voor loterijen (trekkingsloterijen en krasloten) onder het mom van bescherming van de speler verhoudt zich slecht tot een expansief, liberaal beleid ten aanzien van de exploitatie van speelautomaten of online casinospelen, die veel gevaarlijker zijn wat betreft verslaving. Door zo'n tegenstrijdigheid is het motief van bescherming van de consument bij loterijen hypocriet, en het beleid inconsequent.

Het roept ook een belangrijke vraag op: willen we de (probleem)speler nog beschermen, of is dat niet langer de taak van de overheid? Een duidelijke keuze dringt zich op. Het Hof van

Justitie gaf al te kennen – niet toevallig in een Nederlandse zaak – dat een wetgever die de gelegenheid om te spelen wil beperken ter bescherming van de zwakkeren en tegelijk een expansief beleid wil voeren, zich aan een zeer moeilijke evenwichtsoefening waagt. De Nederlandse wetgever is dus al gewaarschuwd dat het eigen beleid consistent moet zijn.

Europa biedt kansen Lidstaten moeten de input van de EU beschouwen als een kans. In plaats daarvan houdt men krampachtig vast aan het eigen systeem en worden telkens weer de grenzen opgezocht van de huidige stand van het Europese recht. Typisch is de werkwijze om eerst een beleid uit te stippelen en dat dan goed te praten binnen het Europese kader. Zelfs als het EU-recht niet alles verduidelijkt, zou het beter zijn van meet af aan de richtingaanwijzers van het EU-recht, waaronder beslissingen van het Hof van Justitie, mee te nemen als positief framework waarbinnen een eigen beleid kan worden gevormd.

Om vast te houden aan een eigen kansspelbeleid beroepen lidstaten als Nederland zich op cultuur, traditie en morele waarden. Maar dergelijke argumenten klinken zwak in een online wereld, waar fysieke grenzen niet gelden. De echte motieven die hierachter schuil gaan zijn de inkomsten van de staat, zoals belastingen en subsidies voor goede doelen. Het gaat hier om miljoenenbusiness. Toch is de vraag of Nederland niet beter, als eerste, deze ban kan breken.

*Dr. Nele Hoekx en Prof. Dr. Alain-Laurent Verbeke zijn de oprichters van het **Research Program on Gambling Law** (K.U.Leuven) en publiceerden het boek ‘**Kansspelen in België**’ (2009) en samen met Dr. Alan Littler en Prof. Dr. Cyrille Fijnaut van de Universiteit van Tilburg het boek ‘**In the Shadow of Luxembourg: EU and National Developments in the Regulation of Gambling**’ (2011). Het proefschrift van Nele Hoekx werd gepubliceerd onder de titel ‘**Kansspelen op het internet**’ (2011).*